

專訪 中國行政體制改革研究會副會長

汪玉凱

中共十八屆六中全會今日召開，將討論研究制定《新形勢下黨內政治生活若干準則》，修訂《中國共產黨黨內監督條例（試行）》，預示着中共全面從嚴治黨進入新階段。中國行政體制改革研究會副會長、國家行政學院教授汪玉凱在接受本報專訪時表示，兩項新規定是構築中共全面從嚴治黨的兩根「柱子」，六中全會的關鍵在於避免讓兩根「柱子」停留在書面文件制定層面，而應推出讓老百姓認可叫好的「乾貨」和關鍵性舉措，比如中央委員財產公示，解決高級幹部特權問題，形成對中共官員尤其是高級領導幹部的有效監督。這位權威專家同時指出，六中全會的新規定或將成為十九大重要人事佈局的制度門檻，凡不合規的幹部將難以進入未來人事佈局。

■香港文匯報記者
馬靜、楊帆
北京報道



■汪玉凱指出，六中全會應推出讓老百姓認可叫好的關鍵性舉措，如中央委員財產公示等。
記者馬靜攝

研究公共管理 政府改革專家

汪玉凱，國家行政學院教授、中國行政體制改革研究會副會長。國家信息化專家諮詢委員會委員，中國（海南）改革發展研究院學術委員會委員，北京大學政府管理學院、大連理工大學管理學院、東北大學工商學院博士生導師。兼任中組部等多家中央部委培訓中心客座教授，北京、上海、廈門等多家地方政府決策諮詢部門專家或顧問，享受國務院特殊津貼，有突出貢獻專家。近年來致力於公共管理、中國政府改革以及電子政務方面的研究。出版各類著作20餘部。

全面從嚴治黨 需推強硬舉措

「要回應老百姓的社會期待，六中全會就應作出一些重要選擇，出台一些強硬措施。」汪玉凱說，十八大以來，中共反腐在「打老虎」、「拍蒼蠅」中已積累許多經驗教訓，黨建的問題和病根也看得更加清晰。「這就要求全面從嚴治黨不能只停留在制定書面文件上，還要推出一些能讓老百姓認可叫好的『乾貨』和關鍵性舉措，六中全會最好能作出具有震撼性的規定。」

財產公示待落實 官邸制應及高層

所謂震撼性的「乾貨」，這位權威專家建議，可出台規定要求中央委員公開財產，包括公開個人及其家庭成員的國籍情況和財產情況；明確凡是十九大中央委員包括候補委員人選也要進行財產公示；在高層幹部中施行官邸制；解決高級領導幹部的特權等問題。

多年來一直倡導官邸制改革的汪玉凱稱，官邸制雖然已經寫入三中全會決定，目前在省市縣等地方層面實際上已經啟動：這就是普遍建立了流動官員的「流轉房」制度，在遏制地方上「立在馬路邊的腐敗」方面已經取得明顯成效，但是這一制度目前在高層領導幹部中還有待盡快破題，「如果上邊不確立官邸制，下面很難建立起真正的官邸制，甚至局部探索還可能會反彈。」

幹部特權需公開 納入制度方有效

汪玉凱認為，「對高級領導幹部的特權問題，社會反應非常強烈，一些副部級幹部退休還配有專車和秘書，高級領導幹部享受到的特權不能是無限的，應該享受什麼待遇，具體到什麼標準，應該公開化和明示化。」這位專家坦言，儘管高層幹部特權問題解決起來比較難，但是從長遠看必須解決，否則公信力很難重建，中共執政會受到影響。

「如果上述的幾個關鍵點能在本次全會上有所體現，或者能夠納入制度安排，相信具有極大的社會震撼力。這些叫得響的『乾貨』和具體舉措能對中共領導幹部、特別是高層領導幹部形成有效約束，確保中共黨內政治生活的正常化和常態化。」汪玉凱說。



■小學生展示自己製作的廉潔小板報。資料圖片



■廉潔的政府是人民所期盼的。圖為山西太原民眾從廉潔公益廣告前經過。資料圖片



■海南省公安廳組織黨員幹部前往該省反腐倡廉警示教育基地參觀。資料圖片

六中立新規 料成十九大人門檻

按照以往慣例，六中全會料公佈明年召開中共十九大的決定。汪玉凱認為，六中全會推出的新規定或將為十九大人選佈局提供制度保障，成為未來人事選拔的門檻，凡不合規的幹部將難以進入十九大人選佈局。

六中全會前夕，中紀委參與製作的大型反腐專題片《永遠在路上》在中央電視台強勢推出，罕見地曝光十八大以來查處的多位前國家領導人和省部級官員的貪腐細節。汪玉凱指出，十七屆中央政治局25位委員有4位被查，佔比達15%，十

八大367位中央委員和候補委員，落馬的已有23位，佔比達5.8%。「這一方面說明中央反腐力度前所未有，哪裡有腐敗就查到哪裡，但同時也反映出中國腐敗問題非常嚴重，高級領導幹部的腐敗問題更加觸目驚心。」

加強約束監督 最高層成關鍵

汪玉凱表示，針對當前暴露出的諸多問題，關鍵的解決方法就是加強對黨內高層幹部的約束和監督。「中國問題主要在上邊，地方問題的根兒

也在上邊，把上邊的問題解决好，下邊問題自然迎刃而解，光在下邊做文章是不行的。」

在汪玉凱看來，六中全會討論的兩個規定並不是泛泛而談，其主要目標是高級幹部，包括中央委員，政治局委員甚至常委。他分析認為，這兩個制度加上之前出台的幹部能上能下制度等，有望成為十九大人選佈局的制度基礎，凡是不符合規定的官員，就不能進入十九大人選選拔視野，甚至面臨着政績不行還要提前下台的可能。」

嚴肅政治生活 將制定新準則

上世紀80年代，中央曾制定過黨內政治生活準則。30多年過去，該準則已不適應當下形勢。汪玉凱指出，「十八大以來強力反腐，使政界、軍界、經濟界很多問題充分暴露出來，黨內政治生活中不僅有以權謀私、權錢交易等經濟腐敗問題，而且還存在着團團夥夥、拉幫結派等非組織活動等問題，這對共產黨執政非常危險，如果把握不好的話很有可能引起分裂，甚至出現極端政治突發事件。」

既得利益者結盟 抵制反腐和改革

「特別值得關注的是，十八大後既得利益集團暴露充分，他們通過非公平競爭手段和方式，借

助公權力和政策資源獲得巨額利益，控制社會相當多的社會財富，如果說以前既得利益集團相對比較孤立，自立山頭，但是現在已經有結盟趨勢，特別是在對待反腐方面，他們是一致的，通過各種手段來抵制反腐。為了不引火上身，這些既得利益集團組成團團夥夥，相互輸送利益，對抗改革和反腐鬥爭。」

「三灰」現象危害大 恐激化官民衝突

這位權威專家指出，在既得利益集團的後面還存在着「三灰」現象：即灰色權力，灰色資本，灰色暴力。應該說三灰現象是更大的腐敗。其表現形式是：腐敗者可能自己不直接出手，往

往通過其手下秘書、配偶子女等借助其權力影響力，在市場上進行資本併購，企業上市的運作，稀缺資源的倒賣，一夜之間就可能變成億萬富翁。所以說「三灰」現象危害更大，也更應該引起高層的關注。因為從根本上說，三灰現象的存在和泛化，有可能從根本上激化官民衝突，勞資衝突和貧富衝突。

「如果中央不能把既得利益集團毒瘤摘除的話，那麼執政黨深化改革就會阻力重重，」汪玉凱說，在這一背景下，六中全會將針對新形勢下暴露出的新問題制定新的黨內政治生活若干準則，強化對高層領導幹部包括中央政治局常委的約束和規範。

修訂監督條例 彌補執政軟肋

汪玉凱坦言，中共執政具有優勢，但也存在軟肋，最大的短板就是尚未構築起監督公權力的有效制度框架，而本次六中全會，中共有望以重新修訂黨內監督條例為龍頭，逐步構成黨內乃至整個國家的系統完整的監督體系。

紀委同級監督難 制度體系成擺設

「中共執政有優勢，集中力量辦大事，一方有難八方支援，但也有短板，最大軟肋就是還沒有找到四兩撥千斤地有效監督公權力的制度框架。中央對公權力的監督體系尚在構築過程中，還沒有完全建成。」汪玉凱分析，「中共體制內有六個監督主體：中紀委、監察部、審計署、預防腐敗局、反貪局、巡視組。這六個主體都可以監督公權力，但對各個層級一把手很難起到真正的監督作用。」

他舉例說，「比如白恩培，在地方上擔任一把手多年，也貪腐多年，直到落馬才被曝光，還有周永康、薄熙來、郭伯雄、徐才厚等前國家領導人的腐敗問題積重難返，都反映出此前監督體系沒有真正發揮作用，成為擺設。」

汪玉凱指出，到目前為止，還沒有哪個省份的紀委書記把自己的同級省委書記監督下來，這樣的個案幾乎沒有；許多官員一邊腐敗一邊升職；從表面上看，重大工程及政府項目都有招標採購流程，用人選人都有監督機制和公示，但其中

的潛規則許多人都心知肚明。「誰在地方當『一把手』，他老家的工程隊就很容易拿到工程，這不都是普遍現象嗎？」這位專家強調，這些現象都充分說明監督制度可能存在明顯缺陷，監督體系在某些方面已經失靈。

依法建制度反腐 讓人想腐腐不了

「運動式反腐只能治標不能治本，只能讓人不敢腐，真正考驗中共執政的是如何依靠法律，構建制度反腐，讓人想腐腐不了。」汪玉凱說，制度好，可以使壞人行為受到約束，制度不好，也可以使好人走向反面，這是被大量事實所證實的真理。一些現存制度已經出現有讓人走向反面的跡象。「個人權力的腐敗發展下去就是制度腐敗，最後會擴散到社會腐敗，就滲透到醫療、教育、文化等各行各業，幾乎沒有一個領域是淨土，老百姓信心降到低點，官場亂象得不到治理，進而衝擊中共執政地位的合法性。」

汪玉凱認為，中共有望以重新修訂黨內監督條例為龍頭，加上即將制定的黨內政治生活新準則，以及中央之前公佈的問責條例、廉潔自律準則、紀律處分條例等法規，逐步構成黨內乃至整個國家的系統完整的監督體系。如果監督制度設計合理，並得到切實貫徹的話，期待會對公權力產生長遠有效的監督作用。

除阻力防「左禍」 走出改革困境

汪玉凱指出，當前全面改革成就不小，但是整體處於膠着狀態的格局並沒有發生改變，要走出改革困境，需要三管齊下：最大限度地排除改革阻力；嚴防「左禍」再起，危害改革；在改革關鍵環節要及早取得實質性突破。

汪玉凱指出，當前「六位一體」的改革取得一定進展，五大發展理念也被社會廣泛接納，但關鍵性改革仍未有實質性突破，主要表現在：改革頭緒多，要求急，沒有足夠的時間落實；政策有碎片化傾向，很難形成強大的整合能力，改革政策難以真正落地，存在空轉風險；地方官員不作為，軟抵抗，有進一步蔓延之勢，缺乏80年代改革的精神氣質；企業的制度交易成本依然居高不下，市場活力、社會活力有待進一步激活和釋放。

三管齊下防空轉 及早取實質突破

汪玉凱認為，在改革膠着狀態下，中國社會的經濟、社會、信任、政治風險

未能得到根本性化解，仍有繼續上升的趨勢。

這位專家強調，只有改革才能化解風險和危機，走出改革困境需要三管齊下：首先要最大限度地排除改革阻力，包括克服既得利益集團阻力和政府自身的阻力。從政府自身來看，最關鍵的阻力有可能來自三個層面：即觀念阻力、行政審批制度改革阻力和部門利益的阻力。

其次，要防止意識形態領域「左禍」沉渣再起，危害改革，謹防「寧左勿右」思潮抬頭趨勢，潛在的「姓資姓社」的無形之劍，消滅着官員的改革銳氣；

第三，要在改革的關鍵環節上及早取得實質性突破，防止改革空轉。經濟領域的供給側結構性改革要從政府角度尋求突破，去產能、去庫存、去槓桿、降成本、補短板；政治體制改革要在制度上突破，比如在以主權在民的民主法治制度，最高權力交替的法定化制度，對公權力有效約束的監督制度這三個方面有所突破。